

O PROCESSO LEGISLATIVO DE APROVAÇÃO DE TRATADOS, CONVENÇÕES E ATOS INTERNACIONAIS NO BRASIL E O STATUS JURÍDICO DOS MESMOS

Resumo: O trabalho busca esclarecer ao operador do Direito qual seria o processo legislativo para aprovação de tratado internacional no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988. Aborda questões que envolvem quais seriam as etapas para a entrada em vigor do texto, bem como qual seria o status jurídico dele e como poderia ser revogado ou derogado.

Palavras-chave: Brasil, Tratado Internacional, Processo Legislativo, Constituição Federal Brasileira de 1988, status legal.

Abstract: The paper aims to clarify to Law operators which would be the legislative procedure to approve an international treaty in Brazil, under the rule of the Federal Constitution of 1988. It deals with questions which are related to the legislative steps for a treaty to be under effect, as well as what would be its juridical status and how it could be revoked or derogated.

Keywords: Brazil, International Treaty, Conventions, Legislative Procedure, Brazilian Federal Constitution of 1988, legal status.

Sumário: I – Introdução. II – O processo legislativo de aprovação de tratado internacional no Brasil. III - Conclusão. IV – Bibliografia.

I – INTRODUÇÃO.

O processo legislativo de aprovação de tratados, convenções e atos internacionais no Brasil é de suma importância para a solução das mais variadas questões jurídicas, seja para regulamentar matéria de Direito Público ou Direito Privado.

Tendo em vista que há poucos trabalhos que esclarecem ao operador do Direito como seria tal processo legislativo sob a égide da Constituição Federal de 1988, é importante esclarecer como seria tal aprovação, o que deve facilitar os trabalhos estatais.

O presente estudo não aborda os tratados internacionais sobre Direitos Humanos, que possuem regulação específica no Brasil.

II – O PROCESSO DE APROVAÇÃO E O STATUS JURÍDICO DE TRATADOS, CONVENÇÕES E ATOS INTERNACIONAIS SOBRE ASSUNTOS EM GERAL.

Os tratados, convenções ou atos internacionais são, a princípio, normas como qualquer outra, possuindo um procedimento geral de aprovação previsto pela Constituição de 1988. O termo “tratado”, do ponto de vista técnico-jurídico, abrange os termos “convenção” e “atos internacionais”, conforme aplicação do artigo 1º, “a” do Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009. Podem ter conteúdo não-normativo em certos casos, mas isso não interfere em seu modo de aprovação ou status jurídico.

Compete privativamente ao presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, conforme expõe o artigo 84, VIII da CRFB/1988.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988¹

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Após a celebração do tratado, convenção ou ato internacional, o presidente da República deve encaminhar o diploma legal ao Congresso Nacional para ratificá-lo e publicá-lo, conforme determina o próprio artigo 84, VIII e o artigo 49, I, da CRFB/1988.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988²

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06/04/2019.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06/04/2019.

Primeiramente, quanto à necessidade de publicação para que seja considerado válido o tratado, isso decorre da cláusula do Estado Democrático de Direito, prevista pelo artigo 1º da Constituição, bem como do princípio da publicidade previsto pelo artigo 37 da mesma Carta.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988³

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania; (...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Sendo assim, um tratado internacional celebrado pelo presidente e ratificado pelo Congresso mas não publicado é inválido, por ferir o artigo 1º e o artigo 37 da CRFB/1988. Sequer faria sentido alguém mencionar tratado não publicado, posto que não se saberia qual o seu conteúdo, que não poderia ser acionado pela população e estaria fora da fiscalização popular, que é de suma importância no Estado Democrático de Direito. Além disso, tal entendimento está de acordo com o processo legislativo dos demais diplomas brasileiros.

Quanto ao meio de publicação, a Constituição foi omissa, mas, tendo em vista que quem resolve definitivamente pela aprovação do tratado é o Congresso Nacional, cumpre a este fazer a publicação, conforme inclusive acontece com atos legislativos exclusivos do Congresso, é o caso das resoluções do Senado, por exemplo, que são publicadas no Diário Oficial do Senado. Não há outra interpretação razoável, a não ser que a Constituição seja alterada. Atualmente o meio de publicação é o Diário Oficial do Congresso Nacional e não poderia ser outro, a não ser, repita-se que o texto constitucional seja alterado.

O meio legislativo utilizado é o decreto legislativo, mas isso pode ser alterado pela legislação infraconstitucional, já que a regra constitucional apenas impõe que seja um diploma legal do Congresso Nacional. A partir da publicação do decreto legislativo no Diário Oficial

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06/04/2019.

do Congresso Nacional, portanto, o tratado está concluído e pode fazer efeitos conforme dispuser em seu texto. Em caso de omissão a respeito, entra em vigor quarenta e cinco dias após a publicação do tratado, conforme aplicação do artigo 1º do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942⁴

Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

Observação interessante sobre o tema é que a competência para celebrar tratados é privativa do presidente, sendo, portanto, delegável.

Já a competência para resolver definitivamente o tratado é exclusiva do Congresso Nacional apenas nos casos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, pelo que se extrai do artigo 49, I da CRFB/1988. Nos demais casos, portanto, é delegável.

Quanto ao status do tratado, convenção ou ato internacional no ordenamento brasileiro, é o mesmo das leis ordinárias, tendo em vista ser oriundo das mesmas autoridades que uma lei comum. Todavia, para ser revogado não basta ser feita uma nova lei sobre o mesmo tema por estas autoridades, haveria o procedimento de denúncia ou retirada do tratado. A matéria é regulada pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Inclusive o artigo 27 desta convenção, que foi internalizada pelo Brasil, deixa claro que não pode haver a violação ao tratado alegando cumprimento do direito interno, ou seja, isso implica na impossibilidade de derrogação por lei posterior sem a observação do procedimento de denúncia ou retirada, que é o de, no mínimo, notificar as partes que fazem parte do tratado, conforme dispõe o artigo 56, parágrafo 2º do Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009. A não ser que o próprio tratado permita tal possibilidade.

DECRETO LEGISLATIVO Nº 496, DE 17 DE JULHO DE 2009⁵

⁴ BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Diário Oficial da União**. Disponível em 09/09/1942. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-496-17-julho-2009-589661-publicacaooriginal-114586-pl.html>>. Acesso em: 06/04/2019.

⁵ BRASIL. Decreto legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009. **Diário Oficial do Congresso Nacional**. Disponível em 16/07/2009. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=1986#diario>>. Acesso em: 06/04/2019.

Art. 27. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46. (...)

Artigo 56. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46.

Todavia, nunca o Brasil poderia ser impedido de se retirar de um tratado, mesmo que isso viole uma disposição expressa deste. Caso o Brasil se retire do tratado causando desconforto às outras partes, estas podem requerer uma reparação pelo dano causado, conforme for apurado caso a caso.

A impossibilidade de se negar a retirada do tratado diz respeito ao exercício da soberania estatal, pela qual o Brasil se fundamenta, conforme dispõe o artigo 1º, I da CRFB/1988. É algo vedado pelo Direito Brasileiro. Sendo o Estado soberano, seria impossível obrigá-lo a se submeter a qualquer tratado. Todavia, haveria, por justo, um direito à reparação pelo dano causado pelo Brasil às demais partes, conforme for reconhecido pelo próprio país que se retirar do tratado.

É possível, ainda, que o Estado retirante seja condenado em corte internacional a reparar o dano, sujeitando-se às sanções da comunidade internacional. Não poderia, contudo, a comunidade internacional obrigar um país a se sujeitar a um tratado a contragosto, conforme determina o artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta das Nações Unidas.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1945⁶

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: (...)

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

No artigo 78 da Carta das Nações Unidas percebe-se, também, que esta Carta reconhece o princípio da igualdade soberana.

⁶ NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas de 1945. Disponível em: 24/10/1945. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-496-17-julho-2009-589661-publicacaooriginal-114586-pl.html>>. Acesso em 06/04/2019.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1945⁷

Artigo 78. O sistema de tutela não será aplicado a territórios que se tenham tornado Membros das Nações Unidas, cujas relações mútuas deverão basear-se no respeito ao princípio da igualdade soberana.

Todavia, mesmo no caso das disposições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas mencionadas pelo artigo 2º, item 7, ainda assim o Brasil teria o direito de retirada de tratados, por ser um país soberano, sujeitando-se às possíveis sanções da comunidade internacional, caso esta discorde. Todavia, internamente não haveria uma sanção brasileira, caso as autoridades locais entrem no entendimento, por meio do Direito Brasileiro, de que suas atitudes são juridicamente corretas. Haveria, assim, uma sanção da comunidade internacional ao Brasil, mas internamente o Direito Brasileiro não aplicaria uma sanção ao violador do tratado.

III - CONCLUSÃO.

Conclui-se que, para a aprovação do tratado, convenção ou ato internacional, deve haver celebração deste pelo presidente da República, bem como posterior ratificação pelo Congresso Nacional, que fará a publicação do tratado no Diário Oficial do Congresso Nacional por meio de decreto legislativo. A partir da publicação, o tratado torna-se válido, entrando em vigor conforme dispuser o seu texto, ou, em caso de omissão, conforme determina a legislação sobre o tema, Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

Uma lei nacional sobre o mesmo tema do tratado não implica em derrogação deste, deve haver a denúncia do tratado para que a lei seja válida, caso contrário esbarra-se em um vício de procedimento na elaboração da lei, posto que primeiramente o Congresso deve se retirar do tratado de maneira clara, debatendo a questão e assumindo as consequências da retirada, para em seguida aprovar nova lei sobre o tema. A matéria está prevista pela Convenção de Viena, internalizada pelo Decreto Legislativo nº 496, de 2009, ou seja, as regras de processo legislativo para retirada do tratado foram internalizadas pelo Brasil e possuem força de lei. No mínimo deve observar-se a obrigação de notificação das partes

⁷ NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas de 1945. Disponível em: 24/10/1945. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-496-17-julho-2009-589661-publicacaooriginal-114586-pl.html>>. Acesso em 06/04/2019.

integrantes do tratado anteriormente à retirada, conforme previsto pelo artigo 56, parágrafo 2º do Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009.

IV – BIBLIOGRAFIA.

ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 1000 p.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 2ª ed. 97 p.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 230 p.

BUENO, Jose Antonio Pimenta. Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. De J. Villeneuve e C. 1857. 568 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 1486 p.

REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 708 p.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público – Curso Elementar. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 429 p.